

TESIS
1594

UNIVERSIDAD DEL SALVADOR – FUNDACIÓN UNIÓN

MAESTRÍA EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

TESIS

SANIDAD ANIMAL, LA LEY Y LA ÉTICA GANADERA

MAESTRANDO: MARCELO DE LA SOTA.

DIRECTOR DE TESIS: LIC. PROF. MARIA CRISTINA CAMPAGNA

DICIEMBRE 2006

ÍNDICE

CONTENIDO

PAGINA

1. Introducción.

1

CAPITULO I

2. Objetivos:

9

3. Propósito:

9

4. Hipótesis

9

CAPITULO II

1. Factores intervinientes

11

2. Constructo enfermedad

11

3. Las enfermedades concernidas.

12

- 3.1. Fiebre Aftosa

14

- 3.2. Brucelosis

15

- 3.3. Tuberculosis

16

- 3.4. Garrapata

18

4. Evasión impositiva

20

5. Marca a Fuego

21

CAPITULO III

1. Antecedentes

24

2. Situación general de la ganadería

27

3. Estado de la cuestión

28

- 3.1. Visión de la ganadería

28

- 3.2. Programas de desarrollo ganadero

29

- 3.3. La expresión de los interesados

31



4. Marco Teórico	37
------------------	----

CAPITULO IV

1. La historia ganadera y de la comunidad.	49
2. El mercado de carnes desde el Siglo XIX a fines del Siglo XX.	55
3. Formas de comportamiento y pensamiento social.	67

CAPITULO V

1. El concepto de norma.	72
2. La relación entre las reglas y los principios éticos.	75
3. Ley de Policía sanitaria de los animales	76
4. Decretos Reglamentarios	78
5. Esencia coercitiva de las normas	80
6. Sanidad Animal y Externalidades	82
7. Derecho a la Salud	83
8. Bien jurídico tutelado	84

CAPITULO VI

1. Las obligaciones de los ganaderos.	87
2. El análisis crítico de hechos con incidencia en la violación de las leyes	89
3. Las obligaciones de los sectores de acuerdo a su rol	91
4. La responsabilidad por las consecuencias de las decisiones y omisiones.	93
5. Algunas de las causas de la actual situación	94

CAPITULO VII

1. Bases para la búsqueda del entendimiento	98
2. Necesidad de una ética mínima	99

3. Nuevos parámetros para la ética	100
4. ¿Qué exigencias mínimas?	100
5. La ética mínima	101
6. ¿Qué es la ética mínima ganadera?	104
7. El punto inicial	104

CAPITULO VIII

1. Discusión	106
2. Conclusiones.	109

Bibliografía	113
--------------	-----



USAL
UNIVERSIDAD
DEL SALVADOR

SANIDAD ANIMAL, LA LEY Y LA ÉTICA GANADERA,
(Análisis de los resultados sobre las enfermedades animales).

Introducción:

En este trabajo se efectúa un análisis respecto a la actuación del Estado, la sociedad ganadera y los distintos sectores involucrados, con referencia a la aplicación y cumplimiento de los imperativos éticos y morales, en relación con las crisis recurrentes padecidas por el sector, por causa de las distintas enfermedades animales en la Argentina y la política de sanidad animal, en el período comprendido entre fines del siglo XIX hasta principios del siglo XXI y de las distintas normas legales que fueron sancionadas con el objetivo de controlar epidemias o erradicar enfermedades endémicas

En la mayoría de las normas se visualiza un hilo conductor y permanente, que incorpora a los distintos sectores de la comunidad para que cumplan por sí o hagan cumplir las exigencias de la ley, para lograr resultados.

Por causa de la evasión impositiva y el incumplimiento de los derechos de propiedad, a través de la violación de la ley de marcas; se han generado actitudes y consecuencias éticas y morales que prevalecen en la sociedad, en la actuación del Estado y su interacción con el sector ganadero. Esto repercute negativamente en el resultado de la aplicación de las distintas normas jurídicas, con el objetivo de erradicar alguna enfermedad.

En el período considerado, se visualiza un accionar anómico de la comunidad ganadera y el Estado lo que ha permitido generar una situación en la cual el habitante argentino aún continúa padeciendo enfermedades que afectan su salud y bienestar y de otras que afectan a los animales que produce.

En "Ética para el Desarrollo", B. Kliksberg, (2002:21) plantea "¿cómo se podrá resolver la crisis actual si no se reintegran al centro del debate los valores éticos, dimensión fundamental para orientar el camino y presidir los comportamientos de los actores sociales?", que debe poner este tema en el centro del interés político de sus dirigentes y demás componentes de una comunidad organizada.

La reflexión y la práctica del desarrollo de una dimensión ética que habrá que tener en cuenta, cuando se diseñan políticas o cuando se toman decisiones vinculadas a la

economía y en particular a las enfermedades como la *fiebre aftosa*, la *brucelosis*, la *tuberculosis* y la *garrapata*, las que con diferente impacto, costos y consideraciones específicas son trascendentes en sus aspectos económicos, sociales y políticos, para el desarrollo de la ganadería. (cfr. B. Kliksberg, 2002)

La solución de los problemas inherentes a la sanidad animal, de las respuestas viables y de la posibilidad de generar nuevos paradigmas en las políticas de Estado, es una cuestión de máxima complejidad en la Argentina; por la combinación de factores sociales, culturales, económicos y políticos y principalmente por la tendencia a una actitud anómica permanente del sector ganadero, los organismos del Estado y los otros sectores de la sociedad conexos y cómo en este caso por las claudicaciones y debilidades éticas y morales evidenciadas en la ejecución de las mismas.

La Argentina, desde 1880 a principios del siglo XX fue un productor de avanzada, las fuerzas políticas generaron leyes y normas, que debido a su inobservancia, por parte de todos los sectores, fueron insuficientes para erradicar y controlar las enfermedades, que aún hoy, son un factor ineficiente y restrictivo del desarrollo ganadero. Esta inobservancia ha afectado la aplicación de procedimientos elementales de saneamiento y por otro lado, la débil autoridad del Estado para exigir su implementación y cumplimiento, ha posibilitado una situación de estancamiento relativo del sector ganadero.

Tanto en la sanidad animal como en la evasión y propiedad, existe una relación entre gobiernos y agentes económicos privados (regulación), entre políticos y burócratas (supervisión) y entre ciudadanos y gobiernos (responsabilidad). Incluso si los compromisos se tradujeran en buenas políticas, no es fácil hacerlos creíbles, lo que muestra la dificultad de realizar compromisos creíbles en distintos contextos institucionales.

La tenencia y explotación de animales, su transacción y su traslado desde un establecimiento rural a cualquier otro destino exige a su propietario el cumplimiento de tres plexos legales básicos que se encuentran indisolublemente relacionados, como son: a) el pago de los impuestos, b) la marcación de los animales (título de propiedad) y c) que los mismos se encuentren sanos (libres de enfermedades).

Se describen los tres factores en razón de su interrelación y a fin de facilitar su comprensión como parte del problema específico de las enfermedades por su

trascendencia y por ser el núcleo de este trabajo

Estos tres aspectos, actúan en general en forma sinérgica, ya que al violar uno de estos plexos legales, el propietario incurso en esta situación se ve obligado a la violación de los otros y por lo tanto la difusión de enfermedades propias de los bovinos se transforma en un hecho cotidiano, el que se repite con las mismas características desde el inicio de la producción ganadera en nuestro país.

Respecto a la violación reiterada del pago de impuestos y la marcación, acciones tan habituales que caracterizan a esta producción desde sus comienzos y que el sector ganadero entiende que son dos delitos justificados y asumidos por casi todos los intervinientes.

Es propio de la actividad de toda la cadena que se efectúen transacciones sin guía de traslado (certificación de la marca y propiedad de los animales involucrados) y "*en negro*" (sin abonar ninguna carga impositiva); quizás el mayor incumplimiento se da en este último factor. Es opinable y discutible el porcentaje de evasión, pero es indudable que en la Argentina es muy alto y la economía *en negro* está aumentando día a día, creando una situación de inequidad, que ha llegado al extremo, que los productores, consignatarios, matarifes, frigoríficos, entre otros actores de la cadena comercial de la carne se comprometieron, no hace mucho, a trabajar dentro del marco de Ley, para lo cual han propuesto suscribir un compromiso -"libro blanco"- al respecto.

El productor ganadero nunca se ha cuestionado, de donde surge el derecho a movilizar y comercializar animales enfermos, no asume que cuando vende un animal enfermo está concretando un delito, de acuerdo a la resolución de esta cuestión se podrá visualizar cual será el futuro de la industria ganadera que sabrá a que atenerse.

La acción de mantener o movilizar animales enfermos genera innumerables externalidades negativas, por lo que el ejercicio de la propia autonomía no sólo genera perjuicios en aquel que no respeta la ley, sino también en la mayoría de los vecinos que se perjudican por esa externalidad negativa. Por el contrario, la instauración de campañas sanitarias de tratamiento y vacunación se caracterizan por producir externalidades positivas, o sea que se benefician de ésta, hasta aquellos que no cumplen con las prescripciones de la norma respecto de las luchas sanitarias.

Como otros, el sector ganadero jerarquiza el beneficio económico inmediato por sobre la productividad a más largo plazo y acude a cualquier medio para lograrlo, no se

percata que está perdiendo credibilidad frente a aquellos otros países que podrían contribuir con su capital a su desarrollo y valorizando el precio de su producción.

Aquellos productores que violan las normas legales, pueden en algunos casos recibir algún beneficio adicional, pero con seguridad todos aquellos que lo aceptan deben ser suficientemente conscientes que esta actitud atenta en los beneficios económicos de toda la cadena, los precios tienden a la baja en el corto y en largo plazo, por lo que la rentabilidad se reciente, aunque los que más pierden son aquellos productores que cuentan con rodeos libres de enfermedades y que respetan las leyes.

La necesidad de la ética aplicada en la economía ganadera, se explica, tanto por los efectos externos que, producen las actuaciones de los sujetos pues se incrementan los costos y se disminuye el valor de los bienes transados. Cuando la economía actual exige la calidad total, como una forma de apreciar los productos y la sanidad animal es parte importante de la calidad total exigida actualmente.

Si se aplicaran las reglas éticas apropiadas, la actividad económica y la política pública, respecto a la ganadería, serían mucho más efectivas y justas. O incluso, hablando en términos utópicos, se podría prescindir de la política sanitaria si la conducta ética de los individuos intervinientes fuera suficiente.

En definitiva, si la actuación de los individuos se guiase no sólo por su bien individual, sino por alguna forma de bien común, sería posible mejorar los efectos externos, incrementar la sanidad, reducir los costos de control y minimizar el papel de policía que ejerce el Estado.

El que miente para vender un animal enfermo como sano, se asemeja al que vende un producto defectuoso, sacrifica entre muchas otras cosas; su compromiso con la verdad, su realidad como hombre cabal, su sociabilidad y la futura productividad de su rodeo, tras la consecución de un solo fin, el beneficio.

Quien desconoce la ética con el fin de obtener un beneficio, está haciendo una violencia parecida. Se está haciendo trampas consigo mismo, ya que en algún momento también comprará animales enfermos. No es de extrañar que tarde o temprano recurra a otros medios menos lícitos para la consecución del mismo resultado.

Los enfoques rigurosos de la ética van por caminos absolutamente distintos. Es cierto que resulta fácil demostrar que un comportamiento ético es condición necesaria, aunque no suficiente, para la maximización de valores económicos futuros, pero esto no es la

razón para ser ético, es solo una propiedad de las decisiones éticamente correctas.

Como regla general en la ganadería, no están claramente definidos los límites morales para obtener beneficios y toda clase de ventajas, es evidente que de esta forma se deteriora la producción, la economía y éticamente la actividad, pero además este modo de comportarse se convierte en norma de actuación para los sectores afines y produce, por otra parte, efectos sobre la conducta de todos ellos y en la sociedad. Ése es el sentido social de la ética: incluso acciones que parecen meramente privadas, personales, pueden tener implicaciones importantes para los otros como personas y para la sociedad.

Abundan los antecedentes lo que indican que desde el inicio de la ganadería en nuestro país, una parte del comercio ganadero se efectúa infringiendo las leyes, por lo tanto cometiendo delitos, esta actitud sólo es sancionada en forma excepcional y en cada oportunidad que ocurre, ocupa el interés de la prensa por su excepcionalidad. Tampoco las violaciones referidas son sancionadas por la moral prevalente en el sector ganadero, por lo que actuar faltando a la verdad y con mendacidad parecería que es una actitud insertada en la actividad ganadera y en gran parte en lo que se ha llamado la "viveza criolla", la que además hace más rentable los negocios ganaderos para aquellos que efectúan estas practicas: para lo cual se adoptan, como disculpa "cultura" equivocada, lo que dijera Keynes en 1750, "negocios son negocios".

En relación al factor salud animal, cabe advertir que mantener y trasladar animales afectados por alguna enfermedad también es un delito y al mismo tiempo un perjuicio económico, cabe preguntar, los motivos por los cuales en la ganadería no sorprende que se efectúen ventas de animales afectados de enfermedades, algunas de las cuales son visibles, otras no, pero ninguna pasa desapercibida al tenedor inicial o vendedor y en muchos casos tampoco para el comprador.

La ganadería Argentina se encuentra, amenazada en forma permanente por el abigeato, la evasión y dominada por una prevalencia excesiva de enfermedades transmisibles desde la época de la Colonia; gran parte de ese exceso se debe a la actitud desaprensiva de los mismos interesados directos y de la mínima posibilidad de intervención por parte del Estado para modificar la situación.

Los delitos referidos tienen distintas motivaciones y generan diferentes actitudes y están enraizados en la "cultura del ganadero", por la ignorancia, por la costumbre, la anomia

social, por codicia y otras consideraciones económicas y además por la certidumbre de que estas situaciones ilegales remotamente pueden ser detectadas y excepcionalmente sancionadas, en muy pocos casos se evalúa el costo que implica la posibilidad de ser descubierto y afrontar la posibilidad de erogar una multa o ser detenido.

El incumplimiento de las normas y el desdén por el control contribuyen a la recurrencia permanente de los problemas de exportación generados a partir del desorden interno de la producción local. Es imperioso incentivar el cambio en las prácticas y alentar el real cumplimiento de las exigencias vigentes y acordadas por los propios interesados.

La situación lleva a buscar alguna respuesta explicativa de este hecho social el que ha permanecido inalterado a través de un extenso periodo, razón por la que las actitudes de los ganaderos, el Estado y los sectores conexos no se han modificado en los últimos 100 años. El período considerado por su extensión, posibilita descartar a priori causales económicas, políticas o de otro orden y permite la descripción y el análisis de este fenómeno de anomia social partiendo desde la ética y la moral prevalente en el sector concernido.

Los distintos gobiernos que actuaron durante el extenso período considerado, han contado con la colaboración en la oportunidad que ejercieron el poder, de diferentes actores sociales, dirigentes políticos, comunicadores, universitarios, elites dominantes y corporaciones empresariales y sindicales, pero todos, permanentemente han desoído los mensajes morales y de honestidad intelectual que el mundo ha proclamado sobre las enfermedades concernidas.

La respuesta a las enfermedades epidémicas del ganado en nuestro país, resume las políticas adoptadas, por lo que complementariamente se efectúa un análisis de dichas normas jurídicas, abarcando desde la primera ley de Sanidad Animal del año 1902 concluyendo con la ley 24696 de 1996, se verifican los modestos resultados de esa estrategia, habida cuenta que la *fiebre aftosa*, *garrapata*, *brucelosis* y *tuberculosis*, entre otras enfermedades aun se encuentran presentes en la ganadería bovina.

Es necesario resaltar que todas las enfermedades bovinas contagiosas existentes en 1906 e incorporadas en el artículo 6° del Reglamento General de Policía Sanitaria de los Animales y por lo tanto sobre las cuales el Estado debe ejercer su acción de defensa, aún existen.

La situación de las enfermedades animales desde siempre es el resultado de la existencia

de la llamada "anomia boba"- la resistencia a ajustar nuestras conductas a las reglas, con el resultado de empeorar la situación de todos los participantes- y la combinación explosiva de comerciantes de ganado sin escrúpulos, corrupción de funcionarios, ineficiencia de organismos de control sanitario, inoperancia gubernamental, restricciones presupuestarias y una politización partidaria y enana que ha puesto intereses personales mezquinos sobre los intereses del sector que forman parte y del país en general.

La anomia ha jugado un rol central en la explicación de la relación del Estado con la sociedad y de las relaciones dentro de ella misma. La personalización del poder, la arbitrariedad, la mentira, la alusión a importantes "imperativos morales", la arrogancia en el ejercicio de la función pública, son todas instancias diferentes del mismo fenómeno: la resistencia a ajustar los procedimientos por parte del sector ganadero a "reglas conocidas y aceptadas por todos".

Las políticas que se han generando a través del tiempo como herramienta para la lucha, control o erradicación de la distintas enfermedades en general se encuentran basadas sobre los mismos principios contenidos en una norma punitiva y obligatoria, según las épocas y las competencias, se dicta una ley, un decreto o una resolución y que su efectividad se encuentra en relación directa al nivel jerárquico de la norma.

La necesidad de superar la anomia implica fortalecer una cultura de aceptación y obediencia de reglas, pero no ilumina acerca de la cuestión de qué reglas se deben diseñar. Sin embargo, previene acerca de una tentación en particular, que amenaza la integridad de cualquier sistema de normas sobre ética: la tentación de particularizar en exceso la administración de las reglas, haciendo lugar a innumerables excepciones a las reglas cada vez que un caso específico parezca exigir una respuesta diferente a la prevista en la norma.

En este caso la regulación de las pautas de comportamiento ético debe conectarse con la necesidad de superar la anomia, que es una característica estructural del subdesarrollo.

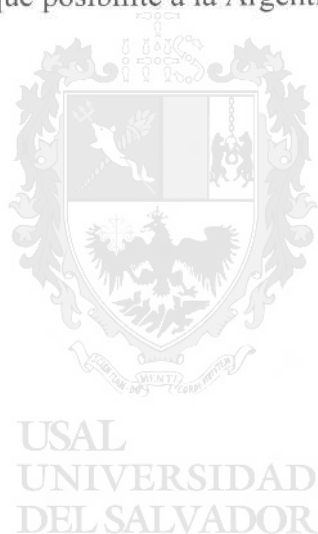
Igualmente con la experiencia y conocimiento del pasado, ante cada nuevo problema de incumplimiento en las pautas y exigencias de los productos exportados, el sector privado y el oficial, siguieren como única solución inmediata, la implantación de nuevas normas, sabiendo de antemano que serán violadas como las anteriores.

La sanidad animal, no es y no se visualiza como una institución fundamental de la

industria ganadera y esta carencia no posibilita ordenar la acción individual y colectiva, instaurando los sistemas de normas o reglas de juego claras al respecto, pero si se observa una clara tendencia a la creación de dilemas sanitarios y productivos que no han sido resueltos en la actualidad y a una recurrencia a la anomia y a la ilegalidad permanente, tanto por parte del Estado como de los particulares que desarrollan actividades ganaderas, que sólo han servido para mantener las enfermedades animales, producir inaccesibilidad a los mercados e ineficiencias productivas.

Al mismo tiempo se entiende que resulta plausible delinear un nuevo paradigma para la sanidad animal y la salud en lo concerniente a las enfermedades zoonóticas

Resulta trascendente cotejar cuál son los mínimos éticos que deben prevalecer en el sector privado y estatal para proceder al cumplimiento de la ley y en base a ello, implementar la política pública que posibilite a la Argentina erradicar las enfermedades animales



CAPITULO I

1. Objetivos:

- Efectuar un estudio descriptivo de las consecuencias que acarrea para la eficiencia productiva y económica la actitud anómica respecto de las normas jurídicas.
- Analizar el contenido y prescripciones de la legislación (leyes y decretos) sancionada desde el año 1902 a 1996, la práctica institucional a través de su aplicación y los resultados obtenidos en el control y erradicación de las enfermedades animales y sus consecuencias en el desarrollo del sector ganadero.
- Señalar los consensos éticos mínimos necesarios y proponer la estrategia adecuada que posibilite el control y erradicación de las enfermedades del ganado acorde a las exigencias mundiales en la materia, lo que posibilitara un incremento en la eficiencia de la producción ganadera.

2. Propósito:

Los resultados obtenidos de este trabajo serán de interés a fin de valorar el rechazo hacia las normas y los modestos resultados obtenidos a través de este rechazo y del tiempo, en la aplicación de distintas estrategias de control y erradicación de las enfermedades animales, contenidas en las normas legales vigentes.

Al mismo tiempo permitirá al sector ganadero discernir con respecto a los factores éticos y a los valores sociales, económicos y políticos que han prevalecido en la ganadería Argentina durante el siglo XX.

Por otra parte se estima que será de interés para los funcionarios gubernamentales a fin que puedan tomar conciencia de que la sanción de normas formales, son una condición necesaria pero no suficiente para lograr la erradicación de las enfermedades animales,

3. Hipótesis

En la actualidad, la situación de las enfermedades es el resultado de la relación, entre la anomia prevalente en el sector y la actuación del Estado para contrarrestar esa acción, lo